

HTW · Prof. Sebastian Dullien · 10313 Berlin (Postanschrift)

**Prof. Dr.
Sebastian Dullien**
Master International and
Development Economics

Fachbereich 3
Wirtschaftswissenschaften I

Treskowallee 8
10318 Berlin
Raum VG 422

Telefon +49 30 5019-2547
Telefax +49 30 5019-
482547

Sebastian.Dullien@htw-
berlin.de
www.htw-berlin.de

Zentrale:
Telefon +49 30 5019-0
Telefax +49 30 509 01 34

Verkehrsverbindungen:
U5 Tierpark, Tram 27, 37,
M17 Treskowallee/FHTW
Gisela Hüttinger

Zum Nutzen und Risiko des EU-USA-Freihandelsabkommen TTIP - Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages am 16.3.2015

Zusammenfassung

Der im transatlantischen Freihandelsabkommen TTIP vorgesehene Abbau von Handelshemmnissen zwischen den USA und der EU verspricht leichte wirtschaftliche Vorteile für die Europäische Union und etwas stärkere (aber immer noch recht geringe) wirtschaftliche Vorteile für die Bundesrepublik Deutschland. Allerdings werden derzeit Bereiche mit verhandelt, die keinerlei gesamtwirtschaftlichen Vorteile erkennen lassen, aber große Risiken für die Handlungsfähigkeit der Politik mit sich bringen. Dazu gehört insbesondere der geplante Investitionsschutz und der für die Durchsetzung geplante Investor-Staats-Schlichtungsmechanismus (ISDS – Investor-State-Dispute-Settlement). Diese Kosten und Risiken sollten im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse abgewogen werden. Wenn möglich, empfiehlt sich hier ein Abschluss von TTIP ohne ISDS-Elemente. Sollte dies verhandlungstaktisch nicht möglich sein, sollten die Risiken aus den ISDS-Elementen mit dem potenziellen Nutzen aus der Handelserleichterung abgewogen werden, bevor das Abkommen unterzeichnet wird.

Wirtschaftlicher Nutzen des Abbaus von Handelshemmnissen

Es gibt inzwischen eine Reihe von wissenschaftlichen Studien zu den potenziellen wirtschaftlichen Folgen von TTIP. Üblicherweise kommen diese Studien zu dem Ergebnis, dass ein Abbau aller noch existierender Zölle und eine weitgehende Angleichung von Standards das Bruttoinlandsprodukt in der EU28 um 0,2 bis 0,5 Prozent erhöhen könnte, ein reiner Abbau der Zölle um 0,1 Prozent. Es gibt unter den Studien allerdings einige Ausreißer, die entweder sogar einem Rückgang von Beschäftigung und Wirtschaftsleistung in der EU kommen oder einen deutlich größeren Anstieg der Wirtschaftsleistung und einer spürbaren Zahl neuer Jobs vorhersagen.¹

¹ Für einen Literaturüberblick siehe Dullien, S., A. Garcia und J. Janning, A Fresh Start For TTIP, European Council on Foreign Relations Policy Brief No. 124, London, 2015.

Grundsätzlich muss man festhalten, dass die Berechnungen der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen von Handelsabkommen mit großen Unsicherheiten behaftet sind. So müssen Annahmen darüber getroffen werden, wie schnell Arbeitslose, die in schrumpfenden Sektoren ihre Stelle verloren haben, in anderen Bereichen wieder einen Job finden; es müssen Annahmen darüber getroffen werden, wie schnell und inwieweit Unternehmen Preisänderungen durch niedrigere Zölle oder Effizienzgewinne an ihre Kunden weitergeben und wie stark die Endnachfrage nach einzelnen Gütern auf Preisveränderungen der betroffenen und anderer Produkte reagieren. Jede einzelne dieser Annahmen ist mit enormen Unsicherheiten verbunden, sodass die Ergebnisse dieser Studien nur als sehr grobe Annäherungen an die Realität gesehen werden können.

Seite 2/4 des
Schreibens vom
10.3.2015

Zudem sind insbesondere jene Studien, die besonders große positive oder deutliche negative Effekte finden, in der wissenschaftlichen Debatte aufgrund ihrer auffälligen methodischen Setzungen stark kritisiert worden.

Plausibel ist deshalb davon auszugehen, dass sich die gesamtwirtschaftlichen Effekte von TTIP in der Größenordnung eines Anstiegs des Bruttoinlandsprodukts (nicht der Wachstumsrate!) von etwa 0,3 Prozent über einen Horizont von 10 Jahren belaufen könnten. Bei einem derzeitigen durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP in der EU28 von rund €27.000 würde dies ein Anstieg der Wirtschaftsleistung von knapp 100 € bedeuten. Anders ausgedrückt: Mit TTIP könnte das jährliche Pro-Kopf-BIP in zehn Jahren um knapp 100 € höher liegen, als es ohne dieses Abkommen der Fall wäre.

Beachten muss man bei dieser Zahl jedoch, dass einige Länder und Regionen, die Güter exportieren, die von den USA stark nachgefragt, deutlicher profitieren könnten, während andere Länder und Regionen, die derzeit Güter in den Rest der EU liefern, die auch von den USA exportiert werden, sogar im Saldo verlieren könnten. Vieles deutet darauf hin, dass Deutschland etwas stärker als der Durchschnitt der EU von dem Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen unter TTIP profitieren könnte. Der plausible Anstieg des BIP dürfte aber trotzdem im Unschärfbereich der Messung der Wirtschaftsleistung verbleiben.

Der Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen in TTIP bringt damit keine überwältigenden wirtschaftlichen Vorteile, durchaus aber etwas, was man – soweit ohne große Kosten und Risiken möglich – mitnehmen sollte.

Nutzen und Risiken des Investitionsschutzes

Unabhängig von der Frage der Handelsliberalisierung muss der Investitionsschutz und das geplante Investor-Staats-Schlichtungsverfahren (ISDS) gesehen werden. Mit solchen Verfahren wird Investoren die Möglichkeit gegeben, bei Diskriminierung oder direkter und indirekter Enteignung durch lokale Gesetzgeber, Regierungen, Verwaltungen oder nationalen Gerichten eine internationale Schiedsstelle anzurufen, um Regressansprüche geltend zu machen. Wirtschaftliches Ziel eines solchen Investitionsschutzes ist es üblicherweise, das Vertrauen von Investoren zu gewinnen und damit mehr grenzüberschreitende Investitionen anzuregen.

Empirisch ist der Nutzen solcher Vereinbarungen äußerst gering. Es gibt eine Reihe von empirischen Untersuchungen zu der Wirkung von Investitionsschutzabkommen weltweit (wovon derzeit mehrere Tausend in Kraft sind). Vor allem die älteren Studien haben aber oft methodische Probleme. Aktuelle (und methodisch korrekte) Studien dagegen finden entweder keinen signifikanten Einfluss von Investitionsschutzabkommen auf ausländische Direktinvestitionen oder der festgestellte Einfluss ist in einer zu vernachlässigenden Größenordnung.² Dies ist umso bemerkenswerter, da die Forschungen auch eine Vielzahl von Entwicklungsländern mit klaren Problemen bei der Rechtsstaatlichkeit einbeziehen, bei denen man eigentlich einen starken positiven Effekt des Investitionsschutzes hätte erwarten können. Da sich Investoren in den transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen bereits heute auf einen hohen Grad der Rechtsstaatlichkeit verlassen können, wäre theoretisch für den Fall der US-EU-Investitionen mit einem noch deutlich kleineren Effekt als für den Fall der Schwellen- und Entwicklungsländer zu rechnen. Kurz: **Gesamtwirtschaftlich ist durch den Einschluss von ISDS in ein transatlantisches Freihandelsabkommen mit keinen positiven Effekten auf Wirtschaftsleistung oder Beschäftigung zu rechnen.**

Seite 3/4 des
Schreibens vom
10.3.2015

Die oftmals geäußerten Bedenken und beschriebenen Probleme mit existierenden Investor-Staats-Schlichtungsmechanismen sind zudem nicht von der Hand zu weisen: Weltweit gibt es eine Vielzahl verschiedener Modelle für diese Regeln und in vielen davon wird üblichen Transparenzansprüchen nicht genüge getan. In einer beträchtlichen Zahl von Fällen, die vor solchen Schiedsgerichten verhandelt wurden, gibt es mindestens den Anschein von Interessenskonflikten der (nebenberuflichen) Schlichter. Es gibt eine Reihe gut dokumentierter Fälle, in denen – nach gesundem Menschenverstand - gerechtfertigte Regulierung als „indirekte Enteignung“ interpretiert wurde. Zudem gibt es Anzeichen, dass die weite Auslegung der „fair and equitable“-Klausel in vielen Abkommen zu einer klaren Einengung des Politikspielraums betroffener Länder geführt hat und dass andere Länder vor Regulierungen aus Angst von ISDS-Verfahren zurückschrecken (so genanntes „regulatory freeze“). Hinzu kommen hohe Kosten der Verfahren (laut einer Studie im Schnitt 8 Mio. US\$) und das Fehlen einer Berufungsinstanz. Die gängige Anwendung des Kriteriums „entgangener Gewinne“ zur Berechnung von Entschädigungen verschiebt die Balance beim Eigentumsschutz im Vergleich zu vielen nationalen Rechtsordnungen zugunsten der Investoren. Die Möglichkeit, auf ISDS-Verfahren zurückzugreifen, benachteiligt inländische Investoren gegenüber ausländischen Investoren.

Grundsätzlich ist denkbar, dass man einen neuen Mechanismus zum Investitionsschutz konstruieren könnte, der diese Kritikpunkte auffängt. So könnte man versuchen, einen permanenten Gerichtshof für Investitionsstreitigkeiten mit professionellen Richtern zu schaffen, die nach klar definierten Regeln transparent über Streitigkeiten urteilen. Einem solchen Gerichtshof könnte eine zweite Instanz gegeben werden und es könnten Mechanismen eingebaut werden, die versuchen, Missbrauch zu vermeiden.

Grundsätzlich wünschenswert wäre auch, dass der Wildwuchs internationaler Investitionsschutzabkommen durch ein einheitlicheres, globales System ersetzt würde. Viele aktuelle Investitionsschutzabkommen mit ISDS-Klauseln

² Siehe für einen Literaturüberblick und eine aktuelle Schätzung United Nations Conference on Trade and Development, Trade and Development Report, Genf, 2014.

benachteiligen insbesondere Schwellen- und Entwicklungsländer. Insbesondere im Interesse der betroffenen ärmeren Länder wäre es positiv, all diese Verträge durch ein globales, einheitliches Investitionsschutzmodell zu ersetzen, das einen fairen Ausgleich von legitimem öffentlichem (Regulierungs-)interesse und Investoreninteresse findet und solche Fragen in einem unparteiischen internationalen Gerichtshof verhandelt.

Seite 4/4 des
Schreibens vom
10.3.2015

Allerdings ist fraglich, ob sich innerhalb einer recht kurzen Zeit von wenigen Monaten oder ein paar Jahren (die für den Abschluss der TTIP-Verhandlungen vorgesehen sind) eine solche Struktur ohne Konstruktionsfehler schaffen lässt. Anders als bei nationaler Gesetzgebung lassen sich in internationalen Verträgen verankerte Prinzipien und Klauseln nur schwer (und üblicherweise nur mit Zustimmung der Vertragspartner) wieder ändern. Fehler oder Lücken in dem Vertragswerk könnten kostspielige Investorenforderungen nach sich ziehen. Das Unterzeichnen eines solchen Regelwerks birgt deshalb immer signifikante Risiken.

Fraglich ist außerdem, ob das Einfügen so genannter „Gold-Standard“-ISDS-Regeln (also modernen Regeln mit hohen Standards) in TTIP der zielführendste Ansatz für eine grundlegende Reform des internationalen Investitionsschutzes wäre. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass andere Länder die Regeln aus TTIP einfach für weitere Abkommen übernehmen würden, nur weil diese für bilaterale EU-US-Investitionen gelten. Auch bleiben all jene Tausende Investitionsschutzabkommen in Kraft, die heute global existieren und abweichende Regeln beinhalten. Es gibt ebenfalls keinen Grund anzunehmen, dass Kapitalexporth-Länder, die mit Schwellen- und Entwicklungsländern für sich vorteilhafte Abkommen unterzeichnet haben, sich wegen moderner Regeln in TTIP bereit erklären sollten, ihre alten Abkommen nachzuverhandeln.

Soll das Ziel sein, einen fairen, neuen globalen Standard für den Investitionsschutz zu schaffen, erscheint es als deutlich zielführender, TTIP ohne ISDS-Regeln zu verhandeln, gleichzeitig aber gemeinsam mit den USA einen multilateralen Prozess (unter Einbindung der Schwellen- und Entwicklungsländer) zur Etablierung eines internationalen Investitionsschutzgerichtes anzustoßen.

Kurz: Der Einschluss von ISDS-Regeln in TTIP birgt deutliche Risiken ohne erkennbaren gesamtwirtschaftlichen Nutzen.

Berlin, der 10.3.2015

Prof. Dr. Sebastian Dullien